

Halbzeit der Banzer-Regierung: braucht Bolivien eine Neuauflage der Konzertation zur Bewältigung der Wirtschaftskrise?

Minkner-Bünjer, Mechthild

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Minkner-Bünjer, M. (2000). *Halbzeit der Banzer-Regierung: braucht Bolivien eine Neuauflage der Konzertation zur Bewältigung der Wirtschaftskrise?* (Brennpunkt Lateinamerika, 15). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444414>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 15

15. August 2000

ISSN 1437-6148

Halbzeit der Banzer-Regierung: Braucht Bolivien eine Neuauflage der Konzertation zur Bewältigung der Wirtschaftskrise ?

Mechthild Minkner-Bünjer

Am 6. August trafen sich die Vertreter von Regierung, Parlament und Justiz in der Casa de la Libertad der Hauptstadt Sucre, um den 175. Jahrestag der Gründung der Republik Bolivien zu begehen, die Legislaturperiode des Parlaments zu eröffnen und Staatspräsident Hugo Banzer anlässlich des dritten Rechenschaftsberichts seiner Regierung an die Nation zu begleiten. Der Ex-General war am 3. August 1997 in einer öffentlichen Abstimmung durch das Zweikammerparlament zum Staatspräsidenten gewählt worden. Die Aussichten des einstigen Diktators, seine fünfjährige Amtszeit durchzustehen, wurden einhellig als relativ gut bezeichnet, obwohl er sich auf eine ideologisch zusammengewürfelte und auf Machtteilung abzielende Koalition stützt. Banzer und seine politischen Gefolgsleute hatten im Wahlkampf der Armut, der Korruption und der Drogenwirtschaft den Kampf angesagt; sie versprachen eine „humanisierte“ Marktwirtschaft mit mehr Verteilungsgerechtigkeit und einen verlässlichen Rechtsstaat. Nach dem „Reform-Füllhorn“ der Regierung Sánchez de Lozada erhoffte die Masse der Bevölkerung von Banzer Pragmatismus bei der Modernisierung des Landes sowie sozial- und beschäftigungspolitisch wirksame Wachstumsmaßnahmen. Die Gläubiger forderten im Rahmen der Initiative für die Highly Indebted Poor Countries (HIPC), den Gegenwert von rund US\$ 450 Mio. (Netto) Schuldenerleichterung in die Sozialsektoren und die Bekämpfung der Armut mit produktiven Projekten (bei gleichzeitiger Beibehaltung des neoliberalen Wirtschaftskurses) zu investieren. Anfang August waren rund zwei Drittel der Amtszeit von Präsident Banzer abgelaufen. Verglichen mit dem Demokratiedebakel in Peru und Ecuador haben das Land und seine Führung keinen derartigen Anlass zu spektakulären Schlagzeilen in der Weltpresse gegeben. Aber die sozialen Spannungen und Konfrontationen zwischen den organisierten Gruppen der Zivilgesellschaft und der Regierung bzw. der Polizei und dem Militär nehmen zu. Die Regierung „verschließt“ bisher die Augen vor der Krise. Vorschläge zu einer Konzertation der Parteien hat sie bisher abgelehnt. Vor dem Hintergrund der Reformperiode unter der Regierung Sánchez de Lozada ist zu fragen, wie sich die Entwicklung bisher unter der Regierung Banzer dargestellt hat, wie sie mit ihren „vollmundigen“ Wahlversprechen umgegangen ist, wie sich der Präsident und seine Koalition auf dem demokratischen Parkett bewährt haben und welche Zukunftsaussichten wirtschaftlicher und politischer Natur sich abzeichnen.

Vom Diktator zum demokratisch gewählten Präsidenten:

Hugo Banzers politische Karriere

Armeegeneral Hugo Banzer Suárez, Jahrgang 1926, väterlicherseits deutschstämmig, stammt aus dem wirtschaftlich dominanten Tieflanddepartement Santa Cruz. Er machte beim Militär

Karriere und bekleidete in den 60er Jahren Minister- und Diplomatenposten. Nach einem gescheiterten Versuch, sich an die Spitze des Staates zu putschen, setzte sich Banzer 1970 nach Argentinien ab. Im August 1971 brachte er mit Unterstützung des *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) und der Armee Präsident General Juan José Torres zu Fall. Er übernahm das

Amt des Staatspräsidenten und regierte ab 1971 mit diktatorischen Vollmachten. 1977 leitete er mit der Ankündigung freier Wahlen die Transition in Bolivien ein und trat 1978 auf Druck der Bevölkerung und der USA vorzeitig ab. Es war mit sieben Jahren die längste Amtsperiode eines Staatspräsidenten in dem seit der Unabhängigkeit von der Spanischen Krone (1825) von mehreren hundert Putschen bzw. Putschversuchen, Verfassungsänderungen und Regierungswechseln heimgesuchten Land. 1979 gründete Banzer die *Acción Democrática Nacionalista* (ADN) als Instrument für seine politischen Ambitionen. Der hartnäckige Politveteran benötigte fünf Anläufe, um ein weiteres Mal – in diesem Fall demokratisch gewählt – das höchste Amt im Staate zu bekleiden. Die Koalitionsakzeptanz der ADN (und damit die Wahlchancen von Banzer) wurde bei den ersten Wahlen 1980 erheblich durch das repressive Image der vorausgegangenen Militärdiktaturen mit ihren Menschenrechtsverletzungen sowie die ideologisierte Konfrontation der erstmalig wieder im politischen Wettbewerb stehenden Parteien und Bündnisse (70 ließen sich registrieren!) beeinträchtigt. In den zweiten freien Wahlen 1985 konnte sich Banzer (trotz des relativ besten Ergebnisses mit 33% der Stimmen) in den Koalitionsverhandlungen zur Wahl durch das Parlament nicht gegen die herausragende Führungspersonlichkeit der nationalistischen Revolutionsphase 1952/53, Víctor Paz Estenssoro, durchsetzen. Jedoch schloss die ADN mit dem MNR ein strategisches Bündnis, den *Pacto por la Democracia*, als Grundlage für die Stabilisierung des wirtschaftlich und politisch aus den „Fugen“ geratenen Landes mittels der neuen (neoliberalen) Wirtschaftspolitik. Mit diesem Pakt, der die gesamte Regierungszeit überdauerte, trugen die ADN und Banzer zur Herausbildung einer neuen politischen Kultur des Kompromisses bei. Ihr Ziel war, die Regierungsfähigkeit und die Stabilität als wichtige Voraussetzungen für das Erreichen der Macht und die internationale Finanz- und Investitionskooperation zu sichern. In den Wahlen 1989 unterstützten Banzer und seine ADN die dritte traditionelle Partei Boliviens, den MIR (*Movimiento de la Izquierda Revolucionaria*), mit ihrem Kandidaten Jaime Paz Zamora. Der Abstand der Ergebnisse der traditionellen Parteien MNR, ADN und MIR war bei diesen Wahlen geringer; eine junge populistische Partei, die Condepa (*Conciencia de Patria*) belegte Platz 4 mit 12% der Stimmen (vor allem aus La Paz und der Satellitenstadt El Alto). Wiederum reichte die politische Unterstützung der Parteien für Banzer nicht aus; er zog seine Kandidatur für die Stichwahl zurück. Banzer ging, um seine Chancen für ein „do et ut des“ Geschäft bei den nächsten Wahlen zu verbessern, mit dem MIR, seinem einstigen politischen Todfeind, eine Koalition (*Acuerdo Patriótico*) ein. Der MIR war zu Beginn der 70er Jahre als Widerstandsgruppe gegen die Banzer-Diktatur entstanden. Die Regierungs-

periode MIR–ADN wurde durch anhaltende und sterile Auseinandersetzungen im Parlament, Ämterpatronage und eine sich ausdehnende Kokawirtschaft und Korruption beherrscht. Bei den Wahlen 1993 wurde der Koalition von MIR–ADN die Quittung präsentiert. Der Kandidat des MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, erreichte im Bündnis mit der Revolutionären Befreiungsbewegung *Túpac Katari* (MRTKL) mit 35,6% der Stimmen die relative Mehrheit. Zusammen mit dem *Movimiento Bolivia Libre* (MBL) und der *Unión Cívica Solidaridad* (UCS) bildeten sie eine reformorientierte Regierungskoalition. Das Bündnis von ADN und MIR zerfiel. Banzer zog sich aus der Politik zurück, wodurch er die Zerfallerscheinungen der ADN, das heißt seiner eigenen politischen Plattform, verstärkte.

Die neue Regierung und ihr Protagonist Sánchez de Lozada setzten „auf Biegen und Brechen“ die grundlegenden Reformen für eine nachhaltige Entwicklung (Dezentralisierung und Volksbeteiligung, Erziehungsreform und Neuorientierung der Agrarwirtschaft, Privatisierung, Aufbau einer multiethnischen Nation, Reform des politischen Systems und des Staates) in Gang. Sie pakteten die gesetzlichen Grundlagen in kurzer Zeit gegen den Widerstand aus Teilen der Gesellschaft und auch der eigenen Reihen durch. Das ging einerseits zu Lasten des Wachstums, andererseits wurden Werte, Vorstellungen und Verhalten, Machtstrukturen und Pfründe von Gewerkschaften und anderen Basisorganisationen, von regionalen und lokalen Eliten durch die komplexen Maßnahmen in ihren Grundfesten erschüttert. Dazu gehör(t)en der Jahrhunderte zurückreichende starre Zentralismus, das autoritäre Regieren und Verwalten von Seiten der Zentralmacht bei gleichzeitiger klientelistischer Verteilung der Staatsausgaben, die Bürokratisierung der Wirtschaft, die Negierung der Anerkennung und Umsetzung der plurikulturellen Gesellschaft (einschließlich der zweisprachigen Erziehung), die Vernachlässigung der ländlichen und marginalen Gebiete (besonders im Hochland), das Festhalten an obsoleten Strukturen und Gesetzen, die das Landeigentum sowie dessen Veräußerung und Finanzierung betreffen.

Zu den Wahlen 1997 trat Banzer in einer politisch für ihn günstigen Konjunktur an. Er gewann sie, wenn auch nur mit 22,3% vor dem Kandidaten Durán des MNR (17,7%) und Jaime Paz Zamora vom MIR (16,7%), dicht gefolgt von Ivo Kuljis mit 15,9% von der UCS und Remedios Loza mit 15,8%, Kandidatin der Condepa. Banzers politischer Instinkt, der Niedergang des MNR durch die Reformmüdigkeit und die aufkeimende Sorge der Bevölkerung um die mit hohen sozialen Kosten errungene Stabilität sowie die Machtkämpfe um die Nachfolgekandidatur im MNR einerseits, eine entideologisierte und das neoliberale Wirtschaftsmodell überwiegend bejahende Erstwählerschaft, die politische Rückkehr des MIR und ein schon vor den Wahlen mit

zwei kleinen Gruppierungen vereinbartes Zusammengehen andererseits, begünstigten die erfolgreiche Kandidatur des Ex-Diktators mit dem demokratischen Image. Entsprechend dem knappen Wahlergebnis zwischen den Kandidaten drei bis fünf vollzogen die ADN und Banzer mit dem MIR und der UCS einen Schulterschluss: Die Koalition *Compromiso por Bolivia*, der später auch Condepa unter der Bedingung beitrug, dass Banzer der Armutsbekämpfung Priorität einräume, wurde unterzeichnet. Condepa hatte seine Wählerschaft zu 60% in der indigenen Bevölkerung der Armenviertel von La Paz und El Alto sowie in den Bergbauzentren. Der Zusammenschluss war eine heterogene Megakoalition (96 der 130 Sitze in der Abgeordnetenkammer; 24 der 27 Sitze im Senat) ohne gemeinsame Programmatik. Das „einigende (im Zweifel möglicherweise später trennende) Band“ waren die Eroberung der Macht und deren Aufteilung untereinander. Die Verpflichtung, Banzer zum Staatsoberhaupt zu küren, bedurfte keiner langen Verhandlungen. Die Aufteilung von Pfründen und Ämtern dauerte um so länger. Am 3. August 1997 wurde Banzer mit 112 Stimmen der 154 anwesenden Mitglieder beider Kammern gewählt; nur zwei kleine linke Gruppierungen verweigerten ihm ihre Zustimmung.

Veränderte politische Kultur und Demokratie-einstellungen begünstigten Banzers Wahlsieg

Der Schlüssel zu Banzers Wahlsieg lag vor allem in der – im Vergleich zu den 50er Jahren und den ersten Jahren nach den Militärdiktaturen – verbesserten Funktionsfähigkeit des Parteien- und Regierungssystems, dem Wandel in der politischen Kultur und der Einstellung der Bevölkerung zur Demokratie. Diese politischen Veränderungen waren mit einer erfolgreichen Stabilisierung und neoliberalen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik sowie mit weitreichenden, aber gleichzeitig konfliktbeladenen Modernisierungsreformen unter der Vorgänger-Regierung von Sánchez de Lozada verbunden.

Zwischen 1985 und 1997 hat sich das extrem zersplitterte, anarchische und stark ideologisierte Parteiensystem, das mit sehr geringer demokratischer Qualität und Praxis ausgestattet war, zu einem moderaten Mehrparteiensystem entwickelt. Es bündelt und kanalisiert heute gesellschaftspolitische Interessen und nimmt sie gegenüber der staatlichen Ebene wahr. Die Parteien haben in einem Konzentrations- und Modernisierungsprozess zu liberalen Positionen, zur pragmatischen Zusammenarbeit und zur Aushandlung von Regierungs- und Machtstrukturen gefunden. Das politische System und die Parteien haben weiterhin mit erheblichen Legitimations- und Akzeptanzproblemen bei der Wählerschaft zu kämpfen. Jedoch besteht ein relativ breiter Grundkonsens, dass Demokratie und Marktwirtschaft als politische und wirtschaftliche Ordnung in Bolivien konsolidiert und weiterentwickelt

werden sollen. Regierungen, Parlament und Parteien haben in den letzten zehn Jahren durch ihre (in den früheren Jahren nicht vorhandene) Kompromissfähigkeit ein gewisses Vertrauen in den Parlamentarismus bzw. Präsidialismus, den Staat und seine Institutionen begründen und festigen können. Allerdings sind die Parteien in der Opposition dann meistens zu schwach, um ihre Rolle wirklich wahrnehmen zu können. Die populistischen Bewegungen wurden weitgehend in das demokratische System integriert. Jedoch hat sich die Hoffnung nicht erfüllt, dass es über die UCS und Condepa zu einer tragfähigen Erneuerung des Parteiensystems kommen könnte.

Trotz des innerparteilichen Demokratisierungs- und Lernprozesses in den letzten beiden Dekaden bestehen weiterhin große personelle, organisatorische und programmatische Defizite. Laut Umfragen traut die Mehrheit der Bevölkerung den derzeitigen Parteien und ihren Führern nicht zu – das gilt auch für die einstmaligen (populistischen bzw. indigenen) Hoffnungsträger Condepa und den MRTKL, dass sie eine Entwicklung zu Gunsten der Mehrheit der Bevölkerung durchsetzen können.

Vor diesem Hintergrund war die Wahl Hugo Banzers zum Staatsoberhaupt keine Überraschung im politischen Alltag Boliviens. Der Ex-Diktator hatte seit 1979 für rund ein Viertel bis ein Drittel der Wählerschaft seine Bündnistreue und Koalitionsfähigkeit sowie durch die Konsenspolitik seine (formal?) demokratische Haltung unter Beweis gestellt. Banzer verkörperte Ruhe und Ordnung, besonders wichtig für den Privatsektor, dessen wirtschaftliches und gesellschaftliches Gewicht durch die Privatisierung, die Liberalisierung der Außenbeziehungen und die Kooperation bzw. Assoziation mit den Nachbarländern und dem MERCOSUR zugenommen hat. Banzer rekrutierte seine Wählerschaft aus allen Altersgruppen und verteidigte besonders die Interessen der mittleren Einkommensgruppen. Sein Image als ehemaliger Diktator war verblasst. Die Jugend, die keine direkte Erfahrung mit der Diktatur bzw. den „Sternstunden“ der Linken hatte, sah in ihm vor allem einen Verwalter des derzeitigen Modells. Nach der Reformflut der Regierung Sánchez de Lozada wurde gefordert, die Armutsbekämpfung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Drogenproblematik in den Vordergrund zu stellen. Bezüglich der heiklen Problematik der Menschenrechte hat Banzer seine Absicht, sie einzuhalten, immer wieder bekräftigt. Als eine Priorität für sich und seine Amtszeit legte er schon im Wahlkampf fest, bei internationalen Organisationen und Gipfeltreffen den Zugang Boliviens zum Pazifik als außenpolitische Forderung wieder präsent zu machen.

„Humanisierung“ von Wachstum und Marktwirtschaft durch nationalen Dialog und Aktionsplan

Vizepräsident Jorge Quiroga, ranghöchstes ADN-Mitglied nach Banzer und der starke Mann (Jahrgang 1960) an seiner Seite, wurde zur bestimmenden, aber gleichzeitig loyalen Kraft der von der ADN beherrschten Koalitionsregierung. Ab Juli führte er die Gespräche für die Regierungsalianz und beriet mit den Vertretern der zukünftigen Koalition über die Ziele der gemeinsamen Regierung. Banzer beharrte auf der Festschreibung der beiden obersten Ziele: Bekämpfung der Armut und Ausrottung der Kokawirtschaft. Er hielt sie für die Gewährung der Schuldenerleichterung und den Zugang zur Finanzierung von Seiten der USA (über die „Drogenzertifizierung“) für unabdingbar. Der General fügte als sein ganz persönliches „oberstes Ziel“ die Etablierung und Sicherung eines Zugangs zum Meer hinzu.

Seit dem Wahlsieg Banzers wurde – besonders im Zusammenhang mit dem voll Spannung erwarteten Regierungsprogramm – über das Schicksal der Regierung Sánchez de Lozada spekuliert. Würde es substantielle Veränderungen geben? Banzer selbst hatte schon im Wahlkampf von Korrekturen der Reformen gesprochen, sie aber in den ersten vier Monaten seiner Amtszeit nicht präzisiert. Erhalt oder Veränderungen des Reformwerks wurden mit Forderungen der internationalen Geber (Privatisierung; Verwaltungsreform), internen Konfliktsituationen (Erziehungswesen), Erfordernissen der wirtschaftlichen Stabilität *Bono de solidaridad* (Bonosol) und mangelnder Beteiligung der Betroffenen begründet. Den Kern der Diskussion bildeten die Modifizierungen in der Dezentralisierung und der Volksbeteiligung (*participación popular*), im Bonosol und in der Privatisierung der Erdölgesellschaft. Sie bedeuteten einen erheblichen Verlust an Macht und Pfünden sowie an Manipulationsspielraum für die Zentralgewalt, aber auch für die regionalen und lokalen Autoritäten. Die vom Parlament beschlossenen gesetzlichen Grundlagen für die Reformen, die begonnene Durchführung von Reformen, die von internationalen Gebern zugesagte Finanzierung und das Entstehen der Nutznießer für ihre Weiterführung waren wichtige Barrieren, um das Reformwerk rückgängig zu machen. Teile der organisierten Basis und der Zielgruppen, aber auch der eigenen Parteigänger, beklagten, dass ihre Interessen nicht ausreichend berücksichtigt worden seien. Sie hätten ihre Vorschläge nicht einbringen können oder ihre Änderungsempfehlungen seien nicht aufgenommen worden. Diese Mängel waren einerseits Folge des Zeitdrucks und der Komplexität der Reformen, andererseits waren sie auf die zum Teil geringe Popularität und die zu erwartende oder im Vorfeld artikulierte Ablehnung der Reformen zurückzuführen. Der stärkste Widerstand kam von Seiten der COB (*Central Obrera Boliviana*) und der Dachverbände der sektoralen

Gewerkschaften (z.B. der Lehrer). Die Parteien MIR und ADN wünschten Änderungen speziell bei der Dezentralisierung und der Volksbeteiligung. Der MIR schlug vor, entsprechend dem Ziel des Regierungsprogramms die Armutsminderung durch lokale wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben, die *participación popular* auf die wirtschaftliche Beteiligung und die Übernahme wirtschaftlicher Entwicklungsaufgaben durch die Kommunen einzuengen.

Mit der Lancierung eines Nationalen Dialogs (für ein Bolivien des 21. Jahrhunderts) am 18. September, der von der Hierarchie der Kirche unterstützt wurde, verschaffte sich die unerfahrene und im Vergleich zu ihrer Vorgängerin geringer qualifizierte Banzer-Regierung für die zeitliche und inhaltliche Gestaltung ihres Regierungsprogramms Luft. Sie profilierte die „Eigenständigkeit“ ihrer Administration und setzte die angekündigte Konzertierung mit den Vertretern der Zivilgesellschaft in Gang. Allerdings ließ die Durchführung eines nationalen Dialogs in Zeiten der Stabilität, in der die Mehrheit der Bevölkerung in der Unterstützung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und des politischen Regimes übereinstimmte, auch Zweifel an seiner Glaubwürdigkeit aufkommen. Der Dialog wurde als ein Ersatz für die mangelnde Diskussion des Programms in der Koalition perzipiert. Er diente der „Einschwörung“ auf die Regierungsarbeit und der offiziellen Kontaktaufnahme der neuen „Partner“ in der Durchführung des kommenden Regierungsprogramms. Banzer hob in seiner Eröffnungsrede hervor, dass die Reformen der Modifizierung bedürfen und dass es an der Zeit sei, die politische Konzertierung auf die Zivilgesellschaft auszudehnen, um das Bolivien des kommenden Jahrhunderts aufzubauen. Gleichzeitig machte die neue Regierung unmissverständlich klar, dass die Veränderungen an den Inhalten und an dem Durchführungsstil keinen grundsätzlichen Kurswechsel des neoliberalen Modells bedeuten würden. Vielmehr zielten sie auf eine Humanisierung und Flexibilisierung der Marktwirtschaft durch die Einbeziehung von sozialen Aspekten ab.

Die inhaltliche Ausrichtung der für den Nationalen Dialog gebildeten vier Kommissionen unter den pompösen Schlagworten *Oportunidad* (Wachstum, Beschäftigung, Infrastruktur und Kreditpolitik), *Equidad* (Armut, Gesundheit und Erziehung), *Institucionalidad* (Justizreform und Korruption, Dezentralisierung und Außenpolitik) und *Dignidad* (Drogenproblematik) entsprach den angekündigten Prioritäten der Banzer-Regierung. Es handelte sich um eine eklektische Mischung von Reformbereichen der vergangenen Regierung (z.B. Erziehungswesen und Dezentralisierung) mit Bereichen wie Gesundheitswesen oder Justiz, deren Reform noch nicht oder nur in Ansätzen begonnen worden war. Der Einschluss der Reformen in die Diskussion war gleichzeitig eine Bestandsaufnahme, wie weit die Durchfüh-

rung bzw. Konsolidierung gediehen war, und wie hoch der Grad der Partizipation bzw. des Widerstandes bezüglich einer Änderung sein könnte. Ob die Konsultationen mit der Zivilgesellschaft nur *window dressing* oder der Beginn für mehr Abstimmung z.B. mit den Parteien, den Nichtregierungs-Organisationen und dem Privatsektor sein würden, ließ sich nicht abschätzen. Mitte Oktober forderte der Dachverband der Unternehmer, den Dialog zwischen der Privatwirtschaft und der Regierung mittels der sogenannten *Consejos Consultivos* zu institutionalisieren.

Am 26. November wurde der lang erwartete *Plan Operativo de Acción* (POA) unter dem Slogan „*Para vivir mejor*“ verkündet. Er beinhaltet unter den im nationalen Dialog analysierten prioritären Bereichen und mit ausdrücklicher Bezugnahme auf seine Ergebnisse (sie waren am 30. Oktober der Öffentlichkeit vorgestellt worden) diffuse Unterprogramme, zum Teil auch nur Ziele, traditionelle Schlagworte und eine Auflistung von Maßnahmen für die allgemein bekannten wirtschaftlichen und sozialen Defizite des Landes. Die Schwerpunkte liegen auf der Wachstumsförderung mittels Energieintegration in den Cono Sur, auf der Verstärkung der Finanzierung von Kleinunternehmen, der Förderung von Gebieten mit Exportproduktion und der Modernisierung der Arbeitsgesetzgebung. Umverteilung soll mittels der Schaffung von Arbeitsplätzen, weiterer Absenkung der Inflationsrate sowie mit Investitionen in die Sozialsektoren erfolgen. Dazu gehören z.B. die Erweiterung des Zugangs zum Gesundheits- und Erziehungswesen auf 85% der Bevölkerung, die Konsolidierung der Sozialversicherung, die Verringerung der Kindersterblichkeit und der Unterernährung, die massive Förderung des Wohnungsbaus und die Ausdehnung der Trink- und Abwasserversorgung auf marginale Gebiete. Die Streitkräfte, die sich für 1998 eine Erhöhung des Haushalts um 23% „genehmigt“ hatten, sollen in den Kampf gegen die Armut einbezogen werden. Ferner schrieb Banzer im Regierungsprogramm fest, Bolivien bis 2002 aus dem Teufelskreis der Drogenwirtschaft herauszuführen, den Staat zu reformieren, die Korruption zu bekämpfen und – nicht zuletzt – die Volksbeteiligung und die Dezentralisierung anzupassen und zu konsolidieren.

Die Makroziele der Banzer-Regierung 1997 bis 2002 sehen eine kontinuierliche Verringerung des Haushaltsdefizits von 3,3% des BIP bis 1,9% vor, die Inflation soll von 7% auf 4% gesenkt werden. Die Staatseinnahmen und -ausgaben sollen bei strenger Fiskaldisziplin in den kommenden fünf Jahren nur gering schwanken. Die Spar- bzw. Investitionsrate soll von 18,3% auf 24% gesteigert werden, vor allem durch Zunahme der privaten inländischen Sparrate (bis auf 12,7% im letzten Regierungsjahr). Auf dieser Grundlage wurde eine Zunahme der Wachstumsrate von 4,3% im ersten Jahr und auf 7% im Jahre 2002 projiziert.

Für die Durchführung des Aktionsplans, speziell für die Armutsbekämpfung, würde Banzer in mehrfacher Weise von den Reformen der Regierung Sánchez de Lozada profitieren, besonders wenn er sie funktionsfähiger machen und konsolidieren würde. Die Privatisierung mittels Kapitalisierung der Staatsunternehmen (Eisenbahn, Fluggesellschaft, Telekommunikation, Energie, Erdöl etc.) sowie der Bau der Gasleitung zwischen Santa Cruz und São Paulo – und damit die Aussicht auf den lukrativen Erdgasverkauf in naher Zukunft – sind gute Grundlagen für die Förderung des Wachstums sowie der regionalen Produktion und Beschäftigung, besonders im Tiefland. Die Assoziierung Boliviens an den *MERCOSUR* (1996) eröffnet neue Gestaltungsmöglichkeiten in den Außenbeziehungen mit den fünf Nachbarstaaten (z.B. „Drehscheibenfunktion“ als Verbindung zwischen Atlantik und Pazifik). Die Verwaltungsreform bedeutet für die Munizipien administrative Autonomie und eigene Entscheidung über 20% der Staatsausgaben für den Ausbau und die Instandhaltung der regionalen und lokalen Infrastruktur, dazu Kontrollfunktion über das Personal von 311 Kommunen. Die Direktwahl der Bürgermeister und der Gemeinderäte sowie die Beteiligung der Bürger mit Vorschlags- und Kontrollrecht durch die sogenannten *Organizaciones Territoriales de Base* sind grundlegend, um eine gerechtere und sachbezogenere Verteilung und Verwendung der Finanzmittel einzuleiten. Die Erziehungsreform, mit der beim Grundschulwesen begonnen wurde, die aber erheblich hinter ihren Zielen und der zeitlichen Planung zurückliegt, ist entscheidend für die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft des Landes. Das Gleiche gilt für die Rentenreform, u.a. mit der Einführung der Pflichtversicherung, des Kapitaldeckungsverfahrens und der Schaffung einer jährlichen Grundrente, dem *Bonosol*, gespeist aus der Kapitalisierung (Privatisierung) der ehemaligen Staatsunternehmen. Den großen perspektivischen Rahmen für die Reformen und die Modernisierung bildet die Verfassungsänderung. Mit ihr bekennt sich Bolivien zu einem multiethnischen und plurikulturellen, auf der Einheit und Solidarität aller Bolivianer gründenden Gemeinwesen sowie zu einem gestärkten Präsidentialismus bei gleichzeitig größerer Bürgernähe.

Die Politik und die Reformen für eine nachhaltige Entwicklung der Regierung Sánchez de Lozada sind die Grundlagen für die Modernisierung und die Einleitung des Wachstums sowie für die Anerkennung des Landes bei den internationalen Gläubigern und deren finanzielle Kooperation gewesen. Sie haben zudem die Voraussetzungen für die Qualifikation Boliviens für das internationale Entschuldungsprogramm *HIPC* geschaffen.

Inflationsrückgang und Wachstum als Grundlagen des Armutsabbaus

Bei Banzers Amtsantritt im August 1997 präsentierte sich die Wirtschaft mit einer mehr als zehn Jahre anhaltenden Preisstabilität. Die zweistellige Inflationsrate vom Beginn der 90er Jahre war tendenziell weiter fallend und erreichte Ende 1997 rund 7%. Dieser Trend hielt an. Ende 1999 stiegen die Preise – trotz der außenwirtschaftlichen Probleme und der witterungsbedingten Produktionsausfälle – nur um 3,1%. In den ersten 8 Monaten des Jahres 2000 hat sich diese Entwicklung fortgesetzt. Das heißt, der Inflationsrückgang als eine wichtige Komponente der Armutsbekämpfung konnte bis zur Halbzeit der Banzer-Regierung nicht nur gehalten sondern sogar verbessert werden.

Das Wachstum war mit durchschnittlich rund 4% Zunahme des Bruttoinlandsprodukts (BIP) p.a. unter Sánchez de Lozada relativ gleichmäßig, aber die Steigerungsrate für eine Verbesserung des Lebensstandards der breiten Masse bei weitem nicht ausreichend. Unter Banzer setzte sich 1997/98 diese Tendenz fort. 1999 stagnierte das BIP aufgrund der Rezession in Asien und Brasilien. Die Auswirkungen erreichten Bolivien mit zeitlicher Verzögerung. Nach bisherigen Schätzungen dürfte die Zunahme im Jahr 2000 nur den

Wachstumseinbruch von 1999 ausgleichen. Pessimistischere Einschätzungen gehen davon aus, dass die Zunahme kaum die Zuwachsrates der Bevölkerung von 2,1% erreicht. Die Binnennachfrage ist als Folge der geringen Kaufkraft der Bevölkerung zu schwach, um als zusätzlicher Motor zu wirken. Gemäß Berechnungen des Ex-Arbeitsministers Grebe hatte das ärmste Drittel der Bevölkerung 1998 ein durchschnittliches Jahreseinkommen von US\$ 198 (!), das mittlere Segment von US\$ 411. Abnehmendes Wachstum bedeutet auch sinkende Staatseinnahmen mit entsprechend negativen Wirkungen auf der Ausgabenseite. Die Währung (Boliviano) hat weiter an Wert verloren. Aus der rezessiv-deflationären Phase könnte im schlechtesten Fall über den Import (z.B. über die Nachbarländer) und nachlassende Haushaltsdisziplin aufgrund des sozialen Drucks die Inflation wieder zunehmen. Das heißt, die (für den Armutsabbau notwendige) Erhöhung und Verstetigung des Wachstums wurde in den ersten drei Jahren der Banzer-Regierung nicht erreicht. Das Wachstum konzentrierte sich räumlich weiter auf die Wirtschaftsachse La Paz, Cochabamba und Sta. Cruz; der Altiplano mit einer Armutsrate zwischen 80% und 90% und der Mehrzahl der indigenen Bevölkerung war weitgehend ausgeschlossen.

Tabelle 1

Profil der wirtschaftlichen Entwicklung Boliviens, 1997-2000

Binnenwirtschaft	1997	1998	1999	2000+
Bevölkerung (in 1000)	7.767	7.949	8.137	8.328
Bruttoinlandsprodukt (Mrd. US\$)	8,0	8,6	8,4	8,6
Veränderung des BIP (in %)	4,4	4,7	0,6	3,5
Inflationsrate (in %)	6,7	4,4	3,1	4,0
Saldo des Staatshaushalts (% des BIP)	-3,3	-4,0	-4,2	-3,8
Außenwirtschaft				
Export (Mio. US\$)	1.167	1.104	1.045	1.200
Import (Mio. US\$)	1.644	1.760	1.539	1.600
Handelsbilanz (Saldo Mio. US\$)	-477	-656	-494	-400
Leistungsbilanz (Saldo Mio. US\$)	-554	-675	-565	-500
Leistungsbilanz (Saldo % des BIP)	-6,9	-7,8	-6,7	-5,8
Ausl. Direktinvestitionen (Netto, Mio. US\$)	728	870	785	700
Devisenreserven (Mio. US\$)	1.087	885	917	950
Importdeckung in Monaten*	5,5	4,3	5,0	4,8
Wechselkurs (Bolivianos pro US\$)	5,37	5,65	5,99	6,25
Auslandsverschuldung				
Verschuldung (Brutto, Mio. US\$)	4.966	5.125	5.100	5.150
Verschuldung (% Exporte*)	328	345	366	322
Kurzfristige Verschuldung (Mio. US\$)	506	575	625	700
Schuldendienst (Mio. US\$)	566	600	550	525
Schuldendienst (% Exporte*)	37	40	39	33
Zinsen Schuldendienst (% Exporte)	14,8	15,0	16,5	k.A.

* Güter und Dienstleistungen + Prognose

Quelle: Dresdner Bank Lateinamerika: Perspektiven 7/2000. UDAPE: Dossier de estadísticas sociales y económicas, Vol. 9, Juli 1999, CEPAL: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999.

Dieses Ergebnis war auch kaum anders zu erwarten. Die starke Abhängigkeit der Außenwirtschaft, die wenig ausgebaute und obsoleute Infrastruktur und Kommunikation, der schwierige und mit hohen Transportkosten verbundene Zugang

zu den Märkten, die geringe Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Binnenwirtschaft bei gleichzeitig hohem Konsolidierungsbedarf in den Reformbereichen, der seit Jahrhunderten marginalisierte und in Armut verharrende Altiplano,

die schwach entwickelten Institutionen und die gering ausgebildete Unternehmermentalität können nur langfristig verändert werden. Der Gasexport nach Brasilien, durch den ein gewisser wirtschaftlicher Aufschwung erwartet wird, begann in reduziertem Umfang (US\$ 70 Mio.) erst Mitte 1999. Gleichzeitig endete die seit 1971 bestehende Gasausfuhr nach Argentinien. Derzeit hat sich Skepsis breit gemacht, ob das Monopol der *PETROBRAS* eine Ausdehnung der bolivianischen Gaslieferungen auf andere Märkte in Brasilien zulassen wird. Nur so können die reichen Gaslager Boliviens (das Land steht derzeit an vierter Stelle in Lateinamerika nach Argentinien) für mehr Exportwachstum genutzt werden.

Wesentlicher Engpass für ein höheres Wachstum sind die Anlageinvestitionen und die interne Sparquote, speziell des privaten Sektors. Die Anlageinvestitionen (in Relation zum BIP) haben sich zwar seit Beginn der 90er Jahre allmählich erhöht. 1998 erreichten sie erstmalig fast 20%, fielen aber 1999 aufgrund der Rezession und des unsicheren Investitionsklimas wieder zurück. Gemessen an den Wachstumserfordernissen sind sie zu niedrig und nicht stetig genug. Chile, erfolgreichster Wachstumskandidat der 90er Jahre, erreichte im gleichen Zeitraum Quoten zwischen 27% und 29% des BIP. Die ausländischen Direktinvestitionen waren zwischen 1993 und 1996 kontinuierlich gestiegen und erreichten 1997 einen Betrag von insgesamt rund US\$ 1,2 Mrd. 1998 hielt der hohe Zuwachs an; 1999 schwächte sich der Zufluss mit rund 8% Erhöhung im Vergleich zum Vorjahr erheblich ab. Bis 1997 favorisierten die Investoren die Bereiche Handel und Dienstleistungen mit einem Anteil von rund 40%. 1998 und 1999 dominierte der Subsektor Erdölprodukte aufgrund des Baus der Gasleitung nach Brasilien. In der Industrie und im Bergbau fand dagegen ein Desinvestment statt. Veränderungen bei Sparen und Investition setzen ebenfalls langfristige Strukturveränderungs- und Wachstumsprozesse voraus. Problematisch ist, dass die Banzer-Regierung aufgrund von politischen Machtkämpfen und des Tauziehens um Ämter und Pfründe, geringer Qualität und Unerfahrenheit der Führung und Verwaltung sowie aufgrund des Widerstands der

Widerstands der Unternehmer und Organisationen „kostbare“ Zeit beim Anschieben dieser Prozesse verloren hat.

Die Handelsbilanz (Güter und Dienstleistungen) Boliviens weist seit Jahren ein Defizit auf. Der Zuwachs der Exporte ist oszillierend, geringer und langsamer als die Zunahme der Importe gewesen. Besorgniserregend ist, dass sich die Import-Export-Schere zwischen 1990 und 1996 weiter geöffnet hat. Auch dieser Trend setzte sich unter der Banzer-Regierung fort. Die Situation der Zahlungsbilanz und der Währungsreserven hat sich in den letzten Jahren durch die hohen multilateralen und bilateralen Kapitalzuflüsse verbessert. 1999 war der Zuwachs der Währungsreserven (Netto) rückläufig und damit die Importdeckung erheblich geringer. Grund war ein relativ hoher Abfluss an kurzfristigen Bankkrediten, vor allem aufgrund der Rezession und der sozialen Unruhen.

Der durchschnittliche Zuwachs des BIP pro Kopf, der 1991-96 magere 1,5% p.a. betragen hatte, lag im Betrachtungszeitraum 1997-99 sogar unter 1% p.a. Aufgrund der starken Konzentration hatten die Einkommenssegmente sowie Stadt und Land sehr unterschiedliche Zuwächse. Nach offiziellen Angaben der *Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas* (UDAPE) konzentrierte sich das Einkommen der rund 700.000 Haushalte der wichtigsten Städte des Landes 1995 zu 57% bei den 20% reichsten Haushalten (5. Quintil), das 4. Quintil hatte nur noch einen Anteil von 20% am Gesamteinkommen. Auf die ärmsten 20% Haushalte entfielen rund 4%, die nächsten 20% vereinten 8% und die darauffolgenden 12% des Volkseinkommens auf sich. Das bedeutet, 60% der ärmsten Haushalte in den wichtigsten Städten des Landes hat einen Anteil von nur 24% am Gesamteinkommen. Diese Verteilung ist seit Beginn der 90er Jahre praktisch unverändert.

Nach neusten Schätzungen der Weltbankgruppe (<http://www.worldbank.org/external/lac>) leben derzeit in Bolivien etwa 66% der Bevölkerung unter der Armutslinie, in den ländlichen Gebieten sind rund 94% der Bevölkerung arm. Sie überleben durch Subsistenzlandwirtschaft (ländliche

Tabelle 2

Profil der sozialen Entwicklung (Schätzungen 1992-98)

	Bolivien	Lateinamerika und Karibik	Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen
Städtische Bevölkerung (in % der Gesamtbevölkerung)	63	75	58
Armut (% der Bevölkerung unter der Armutsgrenze)	67	---	---
Lebenserwartung bei der Geburt (Jahre)	61	70	68
Kindersterblichkeit (pro 1000 Lebendgeburten)	67	32	38
Fehlernährung bei Kindern (% der Kinder < 5 Jahre)	9	8	-
Zugang zu sauberem Wasser (% der Bevölkerung)	60	75	75
Grundschulmatrikel (% Bevölkerung schulpflicht. Alter)	91	113	103
männlich (weiblich)	95 (87)	-	105 (100)
Analphabeten (% der Bevölkerung > 15 Jahre)	17	13	14

Quelle: World Bank: Bolivia at a glance, 21.9.1999, <http://www.worldbank.org/>

Gebiete) und informelle Ökonomie (vor allem Handel und persönliche Dienstleistungen) in den städtischen Zentren. In den wichtigsten Städten des Landes sind gemäß UDAPE rund 48% der Haushalte arm, davon wiederum 21% extrem arm. Der Prozentsatz der armen Bevölkerung entspricht etwa dem Anteil des informellen Sektors an den Erwerbstätigen, der 1997 auf 45% geschätzt wurde. Das BIP pro Kopf beträgt nach Angaben der Weltbank durchschnittlich etwa US\$ 1000 ; die sozialen Indikatoren liegen weit unter bzw. über dem Durchschnitt Lateinamerikas und der Karibik (s. **Tabelle 2**).

Die Beschäftigungssituation – ein Schlüsselthema in den Wahlversprechen von Banzer – hat sich seit Mitte der 90er Jahre aufgrund des niedrigen Wachstums, der Freisetzung von Arbeitskräften in der Privatwirtschaft zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, der Privatisierung der staatlichen Unternehmen und der „Vernachlässigung“ der ländlichen Entwicklung nicht verbessert. Zwischen 1995 und 1997 war der Zuwachs an Arbeitslosen und Unterbeschäftigten (des formellen Sektors) in städtischen Gebieten über 10.000 Einwohnern höher als die Zuwachsrate der Beschäftigten. Die Verteilung der Beschäftigung im privaten Sektor auf die Wirtschaftssektoren hat sich seit 1994 praktisch nicht verändert. Das Gleiche gilt für die Armut und die Einkommensverteilung. Derzeit leben rund 3,5 Mio. Bolivianer in Argentinien, Brasilien und den USA. Sie unterhalten mit rund US\$ 600 Mio. p.a. ihre Angehörigen in Bolivien. Die Migration, vor allem von Fachkräften, hat steigende Tendenz.

Insgesamt ist festzustellen, dass Bolivien zu den Ländern gehört, die ihre Wirtschaft erfolgreich stabilisiert haben, deren strukturelle Anpassung und Reformen aber bisher kein hohes und stetiges Wachstum zur Folge gehabt haben. Zudem hat Bolivien Wachstum, Modernisierung und Reformen vor allem über externe Ersparnis finanziert. Es gehört zu den stark verschuldeten armen Ländern. Sein Schuldendienst ist zwischen 1993 und 1998 relativ gleich geblieben, die Armut hat sich nicht verringert. Die starke soziale Unzufriedenheit der organisierten Masse beginnt sich über die „chronischen“ Unruheherde der Kokapflanzer im Chapare und die jährlich wiederkehrenden Auseinandersetzungen der COB und ihrer Mitglieder (speziell den Gewerkschaften der Lehrer, des Personals des Gesundheitswesens und der Transportunternehmen) über Lohn erhöhungen und mehr Sozialleistungen auf andere Bereiche (z.B. Polizei und Militär) auszudehnen.

Reaktivierungsprogramm für die Wirtschaft?

Als Antwort auf den angesichts der Krise 1999 zunehmenden Druck der Privatwirtschaft verabschiedete die Regierung im ersten Halbjahr 2000 ein Programm zur Reaktivierung von Wirtschaft und Wachstum. Im Mittelpunkt des Programms steht die Förderung des Finanzsektors mit dem

Ziel, die Umschuldung von Krediten an die Privatwirtschaft zur Verbesserung der Liquidität zu erreichen. Aufgrund der schwierigen Wirtschaftssituation konnte eine große Zahl von Unternehmen ihren Kreditverpflichtungen nicht nachkommen. Mittels einer Flexibilisierung der Risikodeckung für die notleidenden Kredite über die sog. *Bonos de Reactivación* soll die Umschuldung für diese Unternehmen bzw. deren Reaktivierung gefördert werden. Weitere Maßnahmen zielen auf die Sparförderung (z.B. Abschaffung der Besteuerung von mehr als drei Jahre festgelegten Geldern), die zusätzliche Kreditbereitstellung für Kleinstbetriebe, die Verringerung des Importzolls für Kapitalgüter zur Förderung von Anlageinvestitionen ab bzw. haben institutionellen oder administrativen Charakter (z.B. Gründung des *Servicio Nacional de Impuestos Internos* zur Verbesserung der Steuerkontrolle und Steuereintreibung sowie Einführung einer neuen Steuergesetzgebung).

Mit dem Programm wird ein Fonds für die Wartung und Reparatur der Straßen, besonders wichtig für die Produktion und Vermarktung, ins Leben gerufen. Er ist zunächst mit US\$ 35 Mio. ausgestattet. Unter den Notstandsmaßnahmen finden sich ein Arbeitsbeschaffungsprogramm mit US\$ 8 Mio. (!) sowie ein Programm zur Sanierung der Schulden der Kommunen. Der Beginn des kommunalen Programms wurde auf 2000 festgesetzt.

Insgesamt handelt es sich bei dem Reaktivierungsprogramm um Einzelmaßnahmen, die unter dem „Dach“ eines Programms zusammengefasst wurden. Jede Maßnahme für sich macht Sinn, zusammen genommen stellen sie jedoch kein Reaktivierungsprogramm mit kurz- bis mittelfristiger Aussicht auf Erfolg dar. Aufgrund des rezessiven Klimas, der geringen finanziellen Ausstattung z.B. des Beschäftigungs- und des Straßenbaufonds, des auf 2000 verschobenen Beginns der Haushaltssanierung der Kommunen und des komplizierten Modus der Umschuldung von Unternehmenskrediten dürfte die Wirkung (Dynamisierung der Produktion und der Nachfrage und damit des Wachstums und der Arbeitsplatzschaffung durch die Privatwirtschaft), wenn überhaupt, erst langfristig eintreten. Banzer und sein Vize Quiroga rührten Mitte 2000 in Italien und Deutschland die Werbetrommel. Beide Länder sollen sich an dem Programm zur Förderung der Beschäftigung und der lokalen Entwicklung durch Umschuldung der Kommunen beteiligen. Außerdem hofft Bolivien auf mehr Direktinvestitionen aus der Europäischen Union. Ein entsprechendes Ersuchen hat Banzer in seinem Gespräch mit Außenministerin Albright auch an die USA gerichtet. Die Außenministerin stattete im August den „Sorgenkindern“ der Demokratie unter den Andenländern einen Blitzbesuch ab.

„Reformanpassung“ im Gange

Die Auseinandersetzungen um den Teil der Reformen der direkt oder indirekt die Bevölkerung in den Mittelpunkt stellte, sind seit dem Regierungswechsel nicht mehr abgerissen. Sämtliche Gruppen, einschließlich der Nutznießer und des Ex-Präsidenten Sánchez de Lozada, beteiligten sich an der Diskussion. Im Mittelpunkt standen der Bonosol, die Volksbeteiligung und die Erziehungsreform. Schon im September 1997 schlug die Unternehmerschaft vor, den Bonosol abzuschaffen und die freiwerdenden Ressourcen in die Infrastruktur und in produktive Projekte zu investieren. Unter den Koalitionspartnern befürworteten Condepa und UCS aufgrund ihrer Klientel die Fortsetzung der Auszahlung des Bonosol. ADN und MIR sprachen sich dagegen aus. Sie befürchteten, dass die Rentabilität des „Bonosol-Kapitals“ (Mittel aus der Kapitalisierung der staatlichen Unternehmen) sowie die Liquidität nicht ausreichen würden. Im Januar 1998 ließ die Regierung die Auszahlung stoppen und kündigt als Ersatz die Übergabe eines Sparbuches an die 3,5 Mio. Berechtigten an. Ferner arbeiteten die Parteien und die Regierung an einer Gesetzesinitiative über die Munizipalregierung, die die Reform der Dezentralisierung und der Volksbeteiligung ergänzen soll. In der Zwischenzeit – so behaupten Kritiker – stirbt die *participación popular* einen langsamen Tod bzw. vermischt sich mit Korruption und Klientelsystem auf lokaler und regionaler Ebene. Bezüglich der Erziehungsreform forderten die Interamerikanische Entwicklungsbank als Hauptfinanzierer und die Weltbank, den Prozess der Implementierung

zu dynamisieren und das Hauptgewicht auf die Lernprozesse, die Lehrerfortbildung sowie die Konsolidierung der zweisprachigen und interkulturellen Aspekte zu legen. Nur so könnten Bildung und Ausbildung auch der indigenen Bevölkerung (rd. 65% *Quechua* und *Aymara* sprechende Bevölkerung) als wichtiger Grundlage für den Abbau der Armut verbessert werden. Bisher wurden in fünf Jahren im Rahmen des Reformgesetzes Nr. 1565 in 85 für die Primarschulreform ausgewählten Munizipien (6000 Schulen) rund US\$ 102 Mio. u.a. in materielle Ausstattung, curriculare Veränderung, Planungs- und Evaluationssysteme sowie Lehrerfortbildung investiert.

HIPC-Initiative als Grundlage der Armutsminderung

Ab Beginn der 90er Jahre regelte Bolivien Schritt für Schritt seine Verschuldung mit dem Pariser Club. Bis Ende 1996 konnte es die Verschuldungssituation durch Umschuldung und Schuldenerlass für kommerzielle Kredite, für die der Staat Garantien übernommen hatte, verbessern. Durch Verringerung, Erlass und Umschuldung ist es gelungen, die Verschuldung auf einem Niveau von rund US\$ 4 Mrd. anstatt rund US\$ 8 Mrd. zu halten (s. **Tabelle 3**). Jedoch ist die Schuldenlast (Schuldendienst 1991: US\$ 195 Mio., 1995: US\$ 287 Mio., 1998: US\$ 351 Mio.) im Verhältnis zur Wirtschaftskraft des Landes zu hoch. Die Modernisierung, die angesichts der Globalisierung mit zunehmendem Wettbewerb immer drängender wird, und die Verringerung der Armut als Grundlagen für ein tragfähiges Wachstum können nicht finanziert werden.

Tabelle 3

Auslandsverschuldung der öffentlichen Hand (mittel- und langfristig in Mio. US\$),
Stand 30.4.2000

Gläubiger*	Bilateral	Gläubiger	Multilateral
Japan	587,3	IEB	1.397,0
Deutschland	356,4		
Belgien	62,4	IDA	1.095,6
Spanien	128,6	Weltbank	10,3
Österreich	68,4	CAF	208,7
Italien	69,1	Fonplata	53,6
Frankreich	45,2	Fida	38,1
USA	61,0	Andere	23,5
Großbritannien	18,6		
Holland	13,9		
Andere	62,4		
Gesamt	1.473,3	Gesamt	2.826,8

* IMF: US\$ 246,7 Mio.; Private Gläubiger: US\$ 27,0 Mio.; Gesamtschuld: US\$ 4.573,8 Mio.

Quelle: Banco Central de Bolivia <http://www.bcb.gov.bo/>

In Anerkennung dieser Tatsache sowie der Bemühungen der bolivianischen Regierungen in der letzten Dekade, die Wirtschaftsstruktur durch Privatisierung, Liberalisierung, Haushaltskonsolidierung und Dezentralisierung anzupassen und die Bevölkerung mittels eines nationalen Dialogs für die Armutsbekämpfung zu aktivieren, verein-

barten die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (zusammen mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank als der größten Gläubigerin) am 10.9.1997, einen teilweisen Schuldenerlass für Bolivien zu unterstützen. Bolivien gehört – zusammen mit Honduras und Nikaragua – zu den hochverschuldeten armen Ländern (HIPC)

Lateinamerikas. Durch die internationale Initiative würde sich der Schuldendienst um US\$ 448 Mio. (Nettowert zum Bewilligungszeitpunkt; nominell: US\$ 760 Mio.) vermindern. Das sind rund 13% der Gesamtschuld. Von den US\$ 448 entfallen 65% auf multilaterale Kredite (u.a. Weltbank: US\$ 54 Mio., Interamerikanische Entwicklungsbank: US\$ 155 Mio., IWF: US\$ 29 Mio.) und US\$ 157 Mio. auf bilaterale Kredite. Der Schuldendienst soll sich (kumulativ) verringern und am Ende weniger als 20% der Exporte betragen. Ziel der Initiative ist, dass Bolivien am Ende dieses Prozesses seine bilateralen und multilateralen Auslandsschulden auf 225% der Exporte von Gütern und Diensten reduziert hat. Die frei werdenden Mittel sollen der Regierung erlauben, bis 2002 rund 1% des BIP p.a. für Projekte in den sozialen Sektoren, speziell zur Verbesserung des Gesundheits- und Primarschulwesens als wichtiger Grundlage für die Verringerung der Armut, zu investieren. Aufgrund der als außergewöhnlich erfolgreich beurteilten Anpassungs- und Reformmaßnahmen unter der Regierung Sánchez de Lozada wurde festgelegt, dass das Abkommen für die Schuldenerleichterung schon nach einem Jahr (normalerweise drei Jahre) Wartezeit in Kraft treten soll. Vizepräsident Quiroga kommentierte die Entscheidung mit dem Hinweis, dass seine Regierung diese Schuldenerleichterung als Bestandteil eines umfassenden Pakets für die Bewilligung frischer Kredite in den nächsten fünf Jahren ansähe.

Die Weltbank kam Mitte 1998 in ihrer *Country Assistance Review* (CAR) zu dem Schluss, dass Wachstum und Armutsminderung einerseits aufgrund der außenwirtschaftlichen Konjunktur (u.a. sich verschlechternde *terms of trade*), andererseits

aufgrund der nur teilweisen Durchführung bzw. des Aufschubs von wichtigen Reformen gering gewesen seien. Explizit wird anerkannt, dass mit den neoliberalen Reformen kein breit angelegtes Wachstum der stark unterentwickelten Gebiete des Hochlandes erreicht werden kann. Weder die Regierung noch die Bank seien in der Lage gewesen, eine erfolgversprechende Strategie zum Armutsabbau im Hochland zu formulieren. Steuerungsgrundlagen, Bürokratie und Justiz ließen zudem die erforderliche Transparenz und Legitimität vermissen. Die Effektivität der eingesetzten Mittel sei aufgrund des schlechten Designs der Programme und schwacher staatlicher und privater Institutionen gering gewesen. Auf der Grundlage der Prioritäten des Aktionsprogramms wurde von den Experten der Bank bis Mitte 1999 eine integrierte Entwicklungsstrategie zur Armutsreduzierung für drei Jahre entwickelt. Die Weltbank vereinbarte mit den anderen Gebern Indikatoren und Sollvorgaben, für die ein gemeinsames Monitoring und die (z.T. Selbst-) Evaluierungen vorgesehen sind. Für die Beteiligten ist klar, dass die Verbesserung der Grundbedürfnisse wie Wohnung, Gesundheit oder Bildung in keiner Weise deckungsgleich ist mit der Reduzierung von Armut als einem Problem von Arbeitsplatz- und Einkommensschaffung, nach den in anderen Ländern (z.B. Chile oder Indonesien) gemachten Erfahrungen sind mindestens zehn Jahre lang 6% Wachstum erforderlich, um 1% Armutsreduzierung p.a. zu erreichen.

Da die Strategien, Programme und Sollvorgaben weitgehend durch die Gläubigerländer erarbeitet werden, regte sich auch Widerstand unter den Kritikern der Initiative in Bolivien. Aufgrund der großen Akzeptanz der HIPC-Initiative

Tabelle 4

HIPC- und erweiterte HIPC-Initiative für Bolivien

	Verringerung Schulden- dienst (Mio. US\$)	Datum der Entscheidung	Nettowert (Ziel) Verschuldung/ Exporte (%)	Max. Betrag gesamt (Mio. US\$)	Bila- teral	Multila- teral	Verringerung (Nettowert) durch HIPC (%)
HIPC	760	September 1997	225	448	157	291	13
Erweiterte HIPC*	1.285	Januar 2000	150	854	268	585	30

* Betrag wurde zusätzlich zur ursprünglichen Bewilligung gewährt.

Quelle: The World Bank Group, <http://www.worldbank.org/hipc/>

bei Regierungen und Zivilgesellschaft in den Geberländern (Mehrzahl der Nutznießer: ärmste afrikanische Länder) wurde diese 1999/2000 beträchtlich erweitert. Die Schuldenerleichterung wird am Ende für Bolivien, das sich als erstes Land in Lateinamerika qualifizierte, rund 30% seiner 1998 bestehenden Auslandsschuld betragen. Die Unterstützung der Weltbank mit nominell US\$ 253 Mio., die ab 2001 über 15 Jahre erfolgen soll, wird rund 50% des fälligen Schuldendienstes betragen. Insgesamt können die für die

Strategie bereit zu stellenden Mittel aus beiden Paketen bis zu 11% des BIP pro Jahr erreichen. Bedingung ist die Formulierung (und Durchsetzung) einer Strategie der Armutsreduzierung mittels eines partizipativen Prozesses im Rahmen eines zweiten nationalen Dialogs. Die federführenden Institutionen Weltbank (IDA) und IMF versprachen, die Qualität des Ansatzes für die Bekämpfung der Armut auch als Kontext für die zukünftige finanzielle Unterstützung Boliviens zu berücksichtigen. Diese Art von Oktroyierung ei-

nes gesamtgesellschaftlichen Dialogs hat Widerstand unter Basisorganisationen, Experten, Politikern und Unternehmern in Bolivien hervorgerufen. Man fühlt sich wieder am „Gängelband“ der internationalen Institutionen, die offen über die Entwicklung des Landes bestimmen.

„Nationale Würde“ und die Bekämpfung der Kokawirtschaft

Die Beherrschung der Wirtschaft durch den Anbau von Koka (es ist das rentabelste Produkt der Kleinbauern, vor allem im Chapare) bei gleichzeitiger Abhängigkeit der Entwicklung Boliviens von der Außenfinanzierung bedeutet, dass die Regierung des Landes Wohlverhalten und Kooperation in der Drogenproblematik gegenüber der US-Administration demonstrieren muss. Sie ist verpflichtet, pro Jahr vereinbarte Flächen zu vernichten, um sich weitere finanzielle Unterstützung und Kredite (für die Amtszeit Banzer soll es sich um rund US\$ 2 Mrd. handeln) sowie den präferenziellen Zugang zum US-Markt zu sichern. Dieses Verfahren, obwohl seit mehr als einer Dekade weitgehend wirkungslos, korumpiert die *campesinos* und die gesamte Bevölkerung im subtropischen Tiefland. Die Vernichtung einer festgelegten und den USA zugesagten Fläche pro Jahr (1997: 7000 ha) durch spezielle Einheiten des Militärs und zum Teil durch „Selbstverpflichtung“ der Kleinbauern schürt die Gewalt seit Jahren auf beiden Seiten. Zudem handelt es sich um eine „Kette ohne Ende“, solange Nachfrage und rentable Preise für Koka und keine akzeptablen Alternativen für die *campesinos* vorhanden sind. Bis Ende 1997 zahlte die Regierung bei „freiwilliger“ Vernichtung individuell pro ha US\$ 2.500. Während die USA vor allem auf den Einsatz repressiver Mittel setzen, bemühen sich besonders die EU-Länder seit längerer Zeit um alternative Projekte. Inzwischen sind die Organisationen der Kokapflanzer über 6 Förderationen bzw. ihre Koordinierungsorganisation Mitglied der Dachorganisation *Central Obrera Boliviana* (COB) und dort auch in der Führung vertreten. Sie haben zu dem mit Evo Morales, einem radikalen Führer der Basis, einen Vertreter im Parlament. Das heißt, der Kampf der Kokapflanzer und ihre politische Stellung haben eine neue Qualität erhalten. Auf Regierungsseite bedeutet die Koalition mit dem MIR, deren Chef Jaime Paz Zamora des Drogenhandels verdächtigt wird, dass die US-Regierung enormen Druck auf die Banzer-Regierung ausübt, zum einen auf die Höhe und Finanzierung der vernichteten Kokaflächen, zum anderen auf die gleichzeitige Wahrung der Menschenrechte bei der Umsetzung der Vereinbarungen.

Darin dürfte u.a. die Selbstverpflichtung der Banzer-Regierung ihren Ursprung haben, bis 2002 den Ausstieg aus den „Koka-Kokain-Geldwäsche-Geschäften“ zu schaffen. Sie priorisiert dieses Ziel mit dem Fünfjahresplan *Por la dignidad. Estrategia en la lucha contra el narco-*

tráfico 1998-2002. Der Plan besteht aus vier Bereichen: Förderung des Anbaus von alternativen Produkten, Prävention und Kampf gegen Wiederherstellung von ehemaligen Anbaugebieten, Vernichtung von illegalen Kokapflanzungen, Durchsetzung des Verbots des Kokaanbaus. Das Jahresziel für die Vernichtung wird 1998/99 auf 10.000 ha festgelegt. Die Strategie gleicht weitgehend den alten Praktiken. Neu sind die Vorgehensweise mit der Umstellung der Entschädigungszahlung, der stärkeren Werbung bei anderen Ländern als den USA für die Finanzierung, die Radikalität der Durchsetzung der Ausrottung einerseits und die Förderung der freiwilligen Aufgabe mittels kommunaler Investitionen andererseits, die Überwachung der Menschenrechtssituation durch ein Büro der Ombudsfrau Romero de Campero und die Erhöhung der Vernichtungsquote. Der Finanzbedarf für die Plan wurde auf rund US\$ 925 Mio. geschätzt.

Die simultane Vorgehensweise der Regierung in den vier Bereichen bedeutet, dass die *Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico* einen „sanitären Gürtel“ zur Kontrolle um das Anbaugelände legt, dass die Militarisierung des tropischen Tieflandes durch die permanente Stationierung von Armeeeinheiten zunimmt, dass die Regierung kleine Kooperationsprogramme mit Ländern wie Spanien und China abschließt, dass der Betrag pro ha von US\$ 2.500 auf US\$ 1.650 gesenkt wurde, dass mit kommunaler Förderung bei freiwilliger Vernichtung der Pflanzungen begonnen wird. Trotz starker Repression und Protestmärschen mit Straßenblockaden von Hunderten von Kokabauern nach La Paz bleibt die Regierung unnachgiebig. Die Folge ist, dass die USA im August die Finanzierung für 1998/99 um rund 8% auf US\$ 49 Mio. aufstocken. Gleichzeitig fordern sie, dass der Drogenplan ohne Verletzungen der Menschenrechte umgesetzt wird. Das kann nur über die Förderung des Anbaus alternativer Produkte und die infrastrukturelle Entwicklung der Kommunen sowie ihre Ausstattung mit sozialen Dienstleistungen erfolgen. Das zeitliche Dilemma des kurzfristigen Einhaltens der Menschenrechte und der mittel- bis langfristigen Umgestaltung der Wirtschaft im Chapare zwang die Regierung, die Vertreter der Kokabauern und ihren Anführer Evo Morales, Abgeordneter von *Izquierda Unida* (IU), zu einem Dialog einzuladen. Diese traten am Sitz der COB in einen Hungerstreik, um ihren Forderungen (Stopp der gewaltsamen Vernichtung, Demilitarisierung des Chapare, Schutz der Kokabauern, Wiedereinführung der individuellen Entschädigung) Nachdruck zu verleihen. Man einigte sich schließlich darauf, dass die Vernichtung zukünftig in Abstimmung mit den *campesinos* verläuft.

Im November 1998 entschädigte die Regierung erstmalig kollektiv 3.500 Familien im Chapare, zusammengeschlossen in fast 300 Gruppen und beginnt mit mehr als 60 Entwicklungsprojekten über rund US\$ 19 Mio. als Prämie für die

freiwillige Vernichtung von Pflanzungen. Gleichzeitig eröffnet die Ombudsfrau ein Büro in der Region, wodurch die Menschenrechtskomponente mehr Gewicht bekommt. Im Dezember ergänzte die Regierung ihr Programm zur Ausrottung der Drogenökonomie mit einem Plan zur Entwicklung des tropischen Tieflandes (Chapare) im Departement Cochabamba durch Ausbau der Infrastruktur, der Telekommunikation, der Wiederherstellung des Flughafens von Chimoré für den zivilen Verkehr.

Während des Jahres 1999 sollen insgesamt rund 16.000 ha Kokapflanzen in rund 4.300 Einsätzen im Chapare zerstört worden sein. Der hohe Rückgang der beschlagnahmten Drogen wird von Seiten der Einsatzkräfte z.T. auf den Rückzug in schwer zugängliche Gebiete sowie auf die Abnahme der illegalen Verarbeitung zurückgeführt. Die offiziellen Angaben wurden von den *cocaleros* als weit überhöht dementiert. Insgesamt ticken im Chapare mehrere Zeitbomben. Einerseits beschwört die Militarisierung und Ra-

Tabelle 5
Bekämpfung der Kokawirtschaft 1998 und 1999

	1998	1999
Durchgeführte Operationen (Anzahl)	4.892	4.312
Beschlagnahmte Drogen (Gramm)	11.481.437	9.389
Zerstörte Verarbeitungsstätten („Labor“) (Anzahl)	1.275	916
Vernichtete Fermentierungsbehälter (Anzahl)	1.668	1.143
Zerstörte Flugpisten (Anzahl)	1	----
Beschlagnahmte chemische Substanzen (flüssig) (Liter)	639.151	250.133
Beschlagnahmte chemische Substanzen (fest) (Kilogramm)	441.536	126.482
Verhaftungen (Anzahl)	4.083	3.357
Vernichtete Pflanzungen (ha)	11.621	16.199

Quelle: La Razón, La Paz, 26.12.1999

dikalisierung der *campesinos* die Gefahr eines „Chiapas in Bolivien“ herauf. Andererseits ist die massive Waldvernichtung in diesem Gebiet durch die unkontrollierte Kolonisierung, den Kokaanbau und seine Vernichtung mit chemischen Substanzen sowie die Militarisierung weit fortgeschritten. Rund die Hälfte des Departements Cochabamba, zu dem auch der Chapare gehört, befindet sich im Prozess der Erosion. Die Region ist bisher in jeder Beziehung weit davon entfernt, zur Normalität zurückzufinden. Man schätzt, dass in diesem Gebiet derzeit rund 250.000 Personen von der Kokawirtschaft leben. Obwohl die Fläche für den Anbau alternativer Produkte heute dreimal so hoch ist wie die des illegalen Kokaanbaus und die Infrastruktur, die Vermarktungsmöglichkeiten sowie die Gewinnmargen für die Produktion von Bananen, Ananas, Palmenherzen, Pfeffer und Passionsfrüchten zugenommen hat, fehlt es an rentabler Verarbeitung in der Region selbst, an der Konsolidierung der Besitztitel für die *campesinos* und an der massiven Ausweitung der Kulturen bei den *campesinos* und nicht bei großen Agrargesellschaften.

Politische Bewährung der Megakoalition

Der Megakoalition wurde aufgrund der Heterogenität der beteiligten Parteien, ihrer populistischen Sicht der Regierungsziele und ihrer vor allem an Macht und Pfründen ausgerichteten Klientelmentalität vorausgesagt, dass sie nicht von langer Dauer sein würde und von starken internen Kämpfen gezeichnet. Schon nach drei Monaten traten die ersten Spannungen zwischen der *Unión Cívica Solidaridad* (UCS) und der ADN auf. Die UCS, deren Wählerschaft sich vor allem aus der Region Santa Cruz rekrutiert und

Sprachrohr für die dortige Wirtschaft ist, warf Banzer Untätigkeit angesichts der sozioökonomischen Probleme vor. Wenn auch die Risse wieder gekittet wurden, warf Wirtschaftsminister Ivo Kuljis wenige Monate später das Handtuch.

Die Spannungen im Kabinett und im Kongress, zwischen ADN und Condepa, endeten Anfang August 1998 mit dem „Rauswurf“ des kleinen Koalitionspartners. Banzer stärkte mit den freiwerdenden Condepa-Posten im Kabinett die eigene Machtbasis. Sie kontrollierte nunmehr neun Ministerien, der MIR drei und die UCS bzw. die *Nueva Fuerza Republicana* (NFR), Hausmacht des Bürgermeisters von Cochabamba, je ein Ministerium. Gleichzeitig ernannte Banzer den bekannten Wirtschaftsexperten Herbert Mueller zum Finanzminister.

ADN und MIR haben UCS und Condepa opportunistisch genutzt, um über die Wahl Hugo Banzers zum Präsidenten sich ihren Zugang zur Macht sowie die Unterstützung von Teilen der Wählerschaft zu sichern. Beide Parteien leben derzeit in einem latenten bis offenen Krisenzustand. Aufgrund ihrer obsoleten Struktur sind sie seit 1989 bei den Wahlen (mit gewissen Fluktuationen) nicht über jeweils 16 bis 17% Stimmenteile hinausgekommen. Das geringe Vertrauen der Bevölkerung in die Parteien breitet sich immer mehr aus. Die Chancen der Zivilgesellschaft und der *participación popular*, sich mit ihren Organisationen (*comunidades campesinas*, *pueblos indígenas*, *juntas vecinales*) politisch zu betätigen, liegen in den durch die Reformen neu geschaffenen Mechanismen auf lokaler Ebene: den *Organizaciones Territoriales de Base* (OTB) und ihren Artikulierungsmöglichkeiten durch die Parteien mittels der unabhängigen Kandidaturen bei den Wahlen sowie den *Comités de Vigilancia* mit

ihrer Einbeziehung in die Funktionsweise der Verwaltung.

Die bisherigen Kabinettswechsel im August 1998 und 1999 deuten einerseits auf den Verschleiß aufgrund des Fehlens von gemeinsamen Zielen, von politischer Kohäsion und Strategieloyalität hin; andererseits sind sie eine Folge der internen Machtkämpfe und Intrigen in der ADN selbst. Im Juli 1999 restructurierte Banzer die Führung von ADN mit dem Ziel, das Vertrauen zwischen ihm und seiner Mannschaft zu stärken. Verschiedene wichtige Köpfe rollten, wie die des Ex-Verteidigungsministers Kieffer und des Ex-Innenministers Náyár. Auch Vizepräsident Quiróga wurde mit dem weniger wichtigen Posten des Präsidiums der Wirtschaftskommission „beglückt“.

Die Munizipalwahlen vom Dezember 1999 waren zwar kein Test für die Stellung von Banzer in der Gunst der Wählerschaft, aber zumindest hinsichtlich des Rückhalts der ADN. Die Zustimmung der Wählerschaft für Banzer war schon allein aufgrund der mehrfachen Preis- und Tarifierhöhungen für Wasser, Strom, Benzin und Gas stark gesunken. Überhaupt wurde in einer Umfrage festgestellt, dass weniger als die Hälfte an die Leistungsfähigkeit der Demokratie und der Parteien glauben, aber mehr als 70% die Demokratie als das System ansehen, dass sie unterstützen. Diese Aussage bestätigte sich allerdings nicht in den Munizipalwahlen. Zwischen 30 und 50% der Wahlberechtigten gingen nicht zu den Urnen. In den wichtigsten Städten lagen der MNR und der MIR oder kleine Parteien wie der NFR in Cochabamba vor der ADN auf den ersten beiden Plätzen. Das zeigt einerseits die Unzufriedenheit mit der Politik dieser Partei, unterstreicht andererseits die „Nachhaltigkeit“ der Sánchez de Lozada-Regierung sowie die Nähe der lokalen Politiker und ihrer Seilschaften.

Soziale Unruhen und Repression als Dauerzustand

Die sozialen Spannungen und die Konfrontation zwischen Regierung, Ordnungskräften und organisierter Basis sind unter der Regierung Banzer ein Dauerzustand und haben im ersten Halbjahr 2000 stark zugenommen. Die Protestmärsche, Straßenblockaden, Hungerstreiks und Demonstrationen – in der Regel für Verbesserungen der Entlohnung, Einhaltung der sozialen Zusagen oder gegen Preis- und Tarifierhöhungen für staatliche Dienste, Wasser, Strom, Benzin oder Transport, gegen Entlassungen aus dem staatlichen Sektor oder die Privatisierung noch verbleibender staatlicher Unternehmen, gegen die Einführung bzw. Erhöhung von Studiengebühren – enden aufgrund der Repression häufig in blutigen Auseinandersetzungen mit Festnahmen, Verletzten und Toten. In diesem Bereich sind die Menschenrechtsverletzungen besonders häufig. Die Forderungen an die Regierung nach Unterstützung bei der Lösung ihrer Probleme haben mit von Komi-

tees der Zivilbevölkerung organisierten Generalstreiks ganze Städte wie Cochabamba und El Alto lahmgelegt.

Im Fall von Cochabamba zwangen sie die Zentralregierung angesichts monatelanger Untätigkeit bezüglich der Erdbebenschäden und des „Ausverkaufs“ der lebenswichtigen Wasserversorgung an ein privates Konsortium (mit der Ankündigung von massiven Tarifierhöhungen schon im Dezember 1999) im April dieses Jahres zum Nachgeben. Neue Formen der Solidarität zwischen Stadt und Land und der Selbstorganisation der Bevölkerung (*Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida*) erreichten mit Zähigkeit und Solidarität die Rücknahme der Verträge, die Änderung der Wassergesetzgebung und der Tarife. Das Tauziehen endete mit der Aufgabe des Projektes Masicuni durch das Konsortium Aguas del Tunari und die Wiederaufnahme der Wasserversorgung durch die Institution des Munizips. Im Verlaufe der Auseinandersetzung wurde der Ausnahmezustand dekretiert, was die Stimmung und den Vandalismus weiter anheizte. Parallel zu diesen Vorgängen rebellierte eine spezielle Polizeieinheit in La Paz, unterstützt von der Zivilbevölkerung, um ihren Forderungen nach Erhöhung der Löhne und Verbesserung der Sozialleistungen Nachdruck zu verleihen. Die Zentralregierung gab wiederum den Forderungen nach. Auch in den ländlichen Gebieten um La Paz gärt es permanent. Die Zusammenstöße zwischen Bauern und Polizei bzw. Militär und die Blockierung der Zufahrtsstraßen nach La Paz, organisiert durch die Dachorganisation der Landarbeitervereinigung ebenfalls im April, forderten Tote und Verletzte. Die Auseinandersetzung wurde mit einem Abkommen über einen breit gefächerten Forderungskatalog beendet. Die Drohung von Seiten verschiedener Organisationen, den von der Weltbank geforderten nationalen Dialog (Grundlage für die Erarbeitung der Strategie zur Bekämpfung der Armut) platzen zu lassen, wenn der Ausnahmezustand bestehen bliebe, geht in die Richtung, dass die Regierung ihr ursprüngliches Kapital völlig verspielt hat. Die Ablehnung des Dialogs ist nicht zuletzt auf den „Missbrauch“ von Seiten der Weltbank für die Oktroyierung ihres Programms zur Bekämpfung der Armut zurückzuführen. Die Entwicklung der Ereignisse in Cochabamba während des Ausnahmezustandes, die „Zusammenrottung“ von Polizeikräften in La Paz, die Befehlsverweigerung des Militärs im „Wasserkrieg“ bestätigen, dass die derzeitige Regierung „nicht regiert“, dass sie zu schwach ist, um zu entscheiden, dass sie keine Kontrolle über administrative Abläufe, Instrumente und Institutionen hat. Auch mittels des Ausnahmezustandes gelang es ihr nicht, Ruhe und Ordnung wieder herzustellen und die Situation unter Kontrolle zu halten. Vielmehr richteten sich die Protestmärsche im gesamten April gegen die Aufrechterhaltung des Ausnahmezustandes.

Institutionen wie die Dachorganisation COB, früher einflussreiche organisierte Gruppen wie die Bergarbeiter haben z.T. große Schwierigkeiten, mit der Struktur und den Spielregeln von Demokratie und Marktwirtschaft umzugehen. Das Gleiche gilt für das Personal des Gesundheitswesens und die Lehrer, beides Gruppen mit sehr niedrigen Einkommen in sozial verantwortungsvollen Positionen. Die Transition zur Demokratie bei gleichzeitiger Beibehaltung starker autoritärer und zentralistischer Mechanismen hat in einigen Fällen zu hybriden Formen der Interessenvertretung geführt. Das Koordinierungsorgan der Kokabauern z.B. ist zum Teil eine soziale Bewegung, hat gewerkschaftliche Attribute und versucht, die Anerkennung als politische Gruppierung zu erhalten, um an nationalen und kommunalen Wahlen teilnehmen und politischen Einfluss gewinnen zu können. Die COB kann – trotz verschiedenster Reinigungsprozesse – erst allmählich wieder Tritt fassen. Sie wird trotz Strukturveränderungen und Erneuerung der Spitze aufgrund der Privatisierung und der Schwächung der Gewerkschaften noch immer durch Führungskrisen erschüttert.

Bericht der Regierung Banzer nach dem dritten Amtsjahr

Seit Anfang 1999 durchlebte Bolivien erneut eine der aufgrund seiner externen Abhängigkeit und der Liberalisierung seines Marktes häufiger werdenden Rezessionen. Dieses Mal war einer der Hauptgründe die krisenhafte Entwicklung Brasiliens. Die Abwertung des Real um rund 30% vertiefte den negativen Saldo der bolivianischen Handelsbilanz. Es konnte weniger auf dem Nachbarmarkt absetzen, die nationale Produktion wurde durch sich verbilligende Güter aus Brasilien verdrängt. Entsprechend wurde mehr Finanzierung für die Wirtschaft, die sich zu 90% mit ausländischem Kapital finanziert, benötigt. Jedoch flossen sowohl Direktinvestitionen wie Kredite ab. Das Finanzministerium revidierte mit dem IWF die makroökonomischen Sollwerte.

Mit dem Anziehen der Weltmarktpreise für die Hauptexportprodukte und einem sich entspannenden internationalen Kapitalmarkt scheint die Talsohle durchschritten. Im Bericht des Staatspräsidenten an die Nation Anfang August dieses Jahres, der ein Ausflug in die Makroökonomie war, taucht das Wort Krise nicht mehr auf. Indikatoren wie Inflation, Leistungsbilanzdefizit, Exporte und Handelsbilanzsaldo, Währungsreserven sowie Haushaltsdefizit haben sich im ersten Halbjahr 2000 positiv entwickelt. Jedoch sind die geringe Binnennachfrage und die unzureichende Versorgung der Wirtschaft mit Eigenkapital und Krediten weiter entscheidende Engpässe. Die Reaktivierung auch der kleinen und mittleren Unternehmen sowie der Haushalte hat bisher nicht stattgefunden. Der Zuwachs des BIP, von offizieller Seite für 1999 mit 2% angegeben bei rund 3% Inflation (s. abweichende Angaben

in **Tabelle 1**) sowie die erwartete 4%ige Zunahme des BIP bis Ende 2000 interpretierten Banzer und seine Equipe als (definitiven) Konjunkturaufschwung. Mehr als US\$ 1 Mrd. Auslandsinvestitionen und rd. 20% Zunahme der Exporte, speziell die Ausweitung der Gaslieferungen nach Brasilien, seien der Motor für eine Erholung der Wirtschaft. Sie räumten ein, dass das Wachstum aber nicht ausreiche, um den Lebensstandard der Masse der Bevölkerung durch mehr Beschäftigung und Einkommensmöglichkeiten wirklich anzuheben. Die Sektoren Erziehung und Bildung, Gesundheit und Wohnungswesen weisen zudem hohe Defizite auf. Die dringend erforderlichen Sozialinvestitionen für die besonders verwundbaren Gruppen könnten erst mittels der vorgesehenen Schuldenerleichterung der internationalen Gläubiger (HIPC-Initiative) getätigt werden. Die Wachstumsstrategie der Regierung zielt weiterhin auf den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur und der Leistungen ab, die das Land aufgrund seiner geographischen Kernlage und seiner Ressourcen für die regionale Entwicklung und Integration Südamerikas liefern könne. Banzer hob den erfolgreichen Kampf gegen die Drogenwirtschaft und die Verdreifachung der finanziellen Unterstützung der USA (US\$ 158 Mio.) hervor. Banzer unterstrich, dass im Rahmen einer politischen und ökonomischen Entwicklungsinitiative mit Chile und Südperu und der Unterstützung der Organisation der Amerikanischen Staaten ein Weg zur Lösung der für Bolivien unverzichtbaren Forderung auf einen Zugang zum Meer gefunden werden könnte.

Die Demokratie sähe er als gefestigt an, auch wenn die Proteste und Ausschreitungen im April zur Verhängung des Ausnahmezustandes geführt hätten. Die soziale Unzufriedenheit wird als vorübergehendes Phänomen und nicht als politisches Signal begriffen, dass die Masse der Bevölkerung, die Mehrheit der Unternehmer und die Kirche den offiziellen Optimismus über einen wirtschaftlichen Aufschwung nicht teilen. Diese kritisieren vielmehr die politische Untätigkeit der Regierung. Die wochenlangen Unruhen und die Suspendierung des Wasserprojektes von Cochabamba haben die Wirtschaft zusätzlich gelähmt; sie schwächten das Regierungsbündnis und schädeten dem Image des Standortes Bolivien. Der Erzbischof von Sucre kritisierte die orthodoxe neoliberale Haltung der Regierung und mahnte an, die Krise nicht mit guten Absichten, sondern mit mehr Arbeitsplätzen und effizienten Programmen zu lösen. Die Situation sei bedrohlich und die Bevölkerung nicht länger bereit zu warten und zu hoffen.

Ein offener Brief der Zeitung „La Razón“ an Präsident Banzer am Tag der Regierungserklärung mahnt in einem respektvollen Ton die Verantwortung für Bolivien und das Treffen von schnellen und effektiven Entscheidungen an, um die Wirtschaft zu reaktivieren und das Vertrauen in die Regierung zurückzugewinnen. Daran soll-

ten alle gesellschaftlich relevanten Kräfte, Organisationen und Parteien mitwirken. Der Regierungssprecher lehnt den Brief, dessen Inhalt von der Mehrheit geteilt wurde, als Einmischung und unbegründet ab. Er verweist auf den nationalen Dialog, der am 28. August beginnen soll, sowie auf das Treffen der Führungen der Parteien am 2. September. Auf den Brief folgte am 16. August eine öffentliche Erklärung des Dachverbandes des Privatsektors und ein Interview seines Präsidenten Carlos Calvo, der die Regierung zur Anerkennung des Krisenszenariums und zu einer konzertierten Aktion mit allen Kräften des Landes zur Lösung der Krise aufrief. Er lehnte den nationalen Dialog ab, da sich die Gläubiger dieses Instrumentes bemächtigt hätten, er als Attribut des Zustandes der Zahlungsunfähigkeit des Landes gesehen und von den Municipien und NGOs zur Verwirklichung ihrer Ziele genutzt werde. ADN und MIR erklären wiederum, dass der nationale Dialog alle Vorschläge und gesellschaftlichen Kräfte in ihrem Bemühen vereinigen werde. Am 20. August schaltet sich schließlich Ex-Präsident Sánchez de Lozada in die Diskussion ein. Er mahnt alle politischen und zivilen Kräfte, Irrtümer und Rivalitäten zu vergessen und sich an einen Tisch zur Lösungssuche für den kritischen Zustand des „Patienten Wirtschaft“ zu setzen. Er empfiehlt eine Intervention des Staates, um die Wirtschaft zu stimulieren und das Vertrauen der Bevölkerung durch einen Konsens (der wichtigsten 5 Parteien) zurückzugewinnen.

Zukunftsansichten: wirtschaftlicher Pessimismus und soziopolitischer Optimismus ?

Die Entwicklung in der letzten Dekade sowie die Herausforderungen, die aus dem lateinamerikanischen und weltwirtschaftlichen Umfeld auf Bolivien zukommen, geben Anlass zu eher pessimistischen Zukunftsansichten auf **wirtschaftlichem Gebiet**. Auf den ersten Blick scheint die Entwicklung der makroökonomischen Indikatoren in der letzten Dekade zufriedenstellend. Kombiniert mit den Strukturmerkmalen wird auf den zweiten Blick die schlechte „Verwertung“ der hohen ausländischen Finanzierung und der Direktinvestitionen sowie der nationalen Rohstoffe bei gleichzeitig hoher Abhängigkeit der gesamten Wirtschaft von außen als ein (seit der Kolonialzeit bestehendes) gravierendes Problem sichtbar. Die Wirtschaftsgeschichte Boliviens zeigt, dass ein Exportboom nach dem anderen (Silber, Salpeter, Gummi, Zinn, Gas und Soja) nicht zum Aufbau einer komplexeren Wirtschafts- und Unternehmensstruktur, zur Herausbildung von Produktionsstätten mit zunehmender Wertschöpfung, zur Schaffung einer leistungsfähigen Infrastruktur, zur Integration der Bevölkerung in einen formalen Wirtschaftskreislauf, zu einer kreativen Unternehmenskultur oder zu einem effizienten Staat geführt hat. Entsprechendes gilt für die Fruchtlosigkeit der seit Jahren bestehenden Mitgliedschaft in Integrationsblöcken. Selbst derzeit werden die

verbesserten Exportmöglichkeiten in die *Comunidad Andina* und den MERCOSUR zu weniger als 10% genutzt. Kurzfristige Lichtblicke in der Makroperformance (z.B. durch steigende internationale Preise) oder Initiativen wie die Schuldenerleichterung HIPC können das Panorama nur dann dauerhaft aufhellen, wenn sie strukturverändernd genutzt werden. Sie dürfen zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass angesichts der Globalisierung und des Primats von Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Mangel an aggressiver unternehmerischer Dynamik, kombiniert mit qualifizierten Fachkräften, in einem kleinen Land wie Bolivien ein alles entscheidender Engpass sein kann. Das Gleiche gilt für einen korrupten (die Weltbank unterstreicht, dass sie auf diesem Gebiet besonderen Handlungsbedarf feststellt), ineffizienten bzw. „nicht vorhandenen“ Staat, der seine Aufgabe, in enger Abstimmung mit dem Privatsektor die Rahmenbedingungen zu gestalten, (temporär eingreifend) Defizite auszugleichen und Veränderungsprozesse anzuschieben, nicht wahrnehmen kann. Beide Mangelercheinungen zusammen können – angesichts der Globalisierung – Bolivien auf längere Sicht endgültig aus dem weltwirtschaftlichen System „fallen“ lassen. Die Reformen der Regierung Sánchez de Lozada bereiteten in verschiedenen Bereichen die (gesetzlich-administrativen) Grundlagen z.B. für die Privatisierung der mehr als 60 staatlichen Unternehmen sowie ihre Kapitalisierung und Überführung. Sie verhandelte multilaterale (z.B. MERCOSUR) bzw. bilaterale (z.B. Brasilien, Peru) für die Wirtschaft wichtige Abkommen und zog steigende Beträge an ausländischen Direktinvestitionen und Krediten ins Land. Letztlich ließ ihr eine Regierungsperiode von 4 Jahren (ohne die Möglichkeit der Wiederwahl) und eine wirtschaftliche und soziale Verbesserungen reklamierende Bevölkerung wenig Spielraum. Sie konnte die Reformen nicht konsolidieren und mit einer Reorientierung der Wirtschaftspolitik und der Rahmenbedingungen verbinden. Die Regierung Banzer hatte bisher das Erreichte weitgehend erhalten. Sie versucht sich mit der (erfolgreichen) Bekämpfung der Drogenwirtschaft und der Armut sowie in Bereichen mit Reform- und Modernisierungsbedarf (z.B. Gesundheitswesen, Finanzsektor, Steuersystem) politisch zu profilieren. Ihre Konzeptlosigkeit und geringe Regierungsfähigkeit (vor allem als Team) sind ihre größten Schwächen.

Soziopolitisch ist für die Zukunft Optimismus angebracht, wenn die Konzertierung zur Überwindung der derzeitigen Wirtschafts- und Vertrauenskrise gelingt. Denn Parteien, Regierungen und Kongress funktionieren seit Beginn der 90er Jahre im Rahmen ausgehandelter Pakte. Das ermöglichte eine große Zahl von Reformen (Verfassung, Justiz, Wahlsystem, Erziehung, administrative Dezentralisierung, Parteigesetzgebung, Oberster Gerichtshof) zur Modernisierung des Staates unter der Regierung Sánchez de Lozada

und – z.B. bezüglich Parteien, Wahlen und Justiz (auch bezüglich der indigenen Bevölkerung) – unter der Regierung Banzer auf den Weg zu bringen. Mit der Dezentralisierung und der *participación popular* wurden in Munizipien und Präfekturen neue Strukturelemente, Kompetenzen und Funktionen, verbunden mit finanziellen Ressourcen, eingeführt: 20% der Staatsausgaben werden automatisch auf die munizipale Ebene transferiert, die 35% der Investitionen durchführt. Die regionale Ebene der Präfekturen verwaltet 40% der Investitionen. Hier fehlt die Durchsetzung einer demokratischen Wahl der Autoritäten. Von den über 300 Munizipien werden heute rund US\$ 500 Mio. pro Jahr verwaltet und über rund US\$ 200 Mio. für Investitionen selbständig entschieden. Die munizipalen Strukturen werden durch die jeweiligen *Comités de Vigilancia* kontrolliert, die aus der organisierten Bevölkerung wie, z.B. den Nachbarschaftsräten, gebildet werden. Systeme für partizipative Planung und Haushaltsaufstellung sowie ihre Integration in die nationale Ebene, für die Stärkung der Munizipien und der Organisationen der Zivilbevölkerung sind entstanden. Die ethnisch-soziokulturelle Pluralität und das Landeigentum der *Comunidades Indígenas* ist durch die Verfassung garantiert, mehr als 170 indigene Gebiete und ihre Führung sind vollberechtigte juristische Personen. Die demokratischen Institutionen wurden unter der Regierung Banzer durch die Einrichtung des Verfassungsgerichtes, die Wahl der Staatsanwälte und der ersten Ombudsfrau komplettiert. Die Ermordung des Sozialistenführers Marcelo Quiroga wurde zur Aufklärung gebracht.

Im Vergleich zu den institutionellen Fortschritten, die naturgemäß auch große Schwachstellen aufweisen, haben die sozialen Spannungen aufgrund mangelnder Verteilungsgerechtigkeit, der Armut und der Repression stark zugenommen. Neue Formen der Solidarität zwischen Stadt und Land, zwischen unterschiedlich ausgerichteten Basisorganisationen, zwischen „Unterdrückern“ und Unterdrückten bilden sich

heraus. Die politische Lethargie, in die die Bevölkerung ab Mitte der 80er Jahre abgetaucht war, scheint zu weichen.

Bisher hat das demokratische System mit einigen „Schönheitsfehlern“ (vor allem Ausnahmezustand, Menschenrechtsverletzungen durch Repression, Korruption) auch unter dem Ex-Diktator standgehalten. Allerdings zeigt die als Team und als Regierung sehr schwache Spitze des Staates in den letzten Monaten deutlich ihre Mängel und offenen Flanken. Viele demokratiebewusste Vertreter und Stimmen aus Politik, Wirtschaft und Zivilbevölkerung sind der Meinung, es sei notwendig, die demokratisch gewählte Regierung durch eine konzertierte Anstrengung der politischen Kräfte abzustützen und die Krise mittels Korrekturen der Wirtschaftspolitik gemeinsam zu bewältigen; denn Bolivien hat diesen Weg schon einmal bei der Einführung der neuen Wirtschaftspolitik erfolgreich beschritten.

Literatur und Statistiken:

CEPAL: Balance preliminar de las economías de América Latina y del Caribe, Santiago de Chile 1999;

Dresdner Bank Lateinamerika AG: Perspektiven Lateinamerika, Hamburg, Juli 2000;

Fundación Milenio: Informe de milenio sobre la economía en 1999, Nr. 8, La Paz, abril 2000;

PNUD und nationale Institutionen: Bolivia hacia el siglo XXI, La Paz 1999;

UDAPE: Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas, Vol. 9, La Paz, julio 1999.

Presse:

Zusammenstellung des Centro de Documentación e Información (CEDIB), Cochabamba;

Institut für Iberoamerika-Kunde: Lateinamerika Jahrbuch 1998 und 1999: M. Minkner-Bünjer: Chronologien Bolivien

Internetquellen:

www.worldbank.org/hipc;

www.imf.org;

www.la-razon.com;

www.cedib.org;

www.ine.gov.bo/;

www.bcb.gov.bo/

Autorinnennotiz: Mechthild Minkner-Bünjer, Dipl.Kfm. Dipl. Hdl., ist ehemalige Mitarbeiterin am Institut für Iberoamerika-Kunde. Regionale Schwerpunkte: Andenländer und Zentralamerika. Thematische Schwerpunkte: Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik der Länder, Dezentralisierung, Beschäftigungspolitik und Armutsbekämpfung. E-Mail: minkner@public.uni-hamburg.de

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel und Jens Urban.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rz.uni-hamburg.de/IIK>